УДК 336.143:332.1 DOI: 10.12737/20396

ВЛИЯНИЕ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Цуркан М.В.[1]

В статье исследованы различные аспекты реализации партисипаторного бюджетирования, рассматриваемого в качестве инструмента развития территорий. Определено понятийное пространство категории «партисипаторное бюджетирование», изучен отечественный и зарубежный опыт внедрения соответствующих проектов на муниципальном уровне, сформированы факторы влияния, рассматриваемого инструмента на возможности развития территорий. Ппредложены критерии-индикаторы реализации партисипаторного бюджетирования в муниципальном образовании.

Решение местных локальных проблем территорий в рамках партисипаторного бюджетирования будет способствовать достижению устойчивого развития сельских территорий.

Ключевые слова: партисипаторное бюджетирование, развитие территорий, проект, региональная экономика, бюджетная система.

INFLUENCE OF PARTICIPATORY BUDGETING ON THE OPPORTUNITIES OF TERRITORIAL DEVELOPMENT

TSURKAN M. V. – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor at the Department of Management and Marketing, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Tver branch (Russian Federation, Tver), e-mail: 080783@list.ru

The article examines various aspects of the implementation of participatory budgeting, considered as a tool for the development of the territories. The conceptual space of the category «participatory budgeting» is defined, domestic and foreign experience in implementation of relevant projects at the municipal level is studied, the factors of influence the examined tool on the possibility of the development of territories are formed, criteria indicators of implementation participatory budgeting in the municipality are proposed.

The solution of local problemswithin the framework of participatory budgeting will contribute to the sustainable development of rural areas.

Keywords: participatory budgeting, development of territories, project, regional economy, budget system.

Цуркан Марина Валериевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и маркетинга; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Тверской филиал; адрес: 170000, Россия, г. Тверь, ул. Вагжанова, д.7; e-mail: 080783@list.ru

В современных условиях ограничения бюджетных расходов, которые привели к оптимизации элементов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, субъекты и муниципальные образования столкнулись с проблемой выполнения совокупностей задач в сфере развития территорий в рамках соответствующих программ. Актуальной стала реализация такой бюджетной политики региона и муниципалитета, которая позволяет направить средства на финансирование первостепенных проблем, решение которых не может быть отложено, по мнению населения.

В большинстве субъектов Российской Федерации «влияние граждан на бюджетный процесс ограничивается публичными слушаниями бюджета, которые зачастую не предоставляют возможностей для взаимодействия власти и общества»[1]. Исключением являются те регионы, которые уже имеют опыт партисипаторного бюджетирования, инструмента, несомненно, нового для Российской Федерации, но уже дающего результаты.

Специфика партисипаторного бюджетирования по сравнению с другими формами, способами разработки и реализации муниципальных бюджетов заключается в том, что исследуемый процесс оказывает влияние на возможности развития соответствующих территорий за счет получения гарантированных проектных межбюджетных трансфертов из регионального бюджета на решение наиболее «острых» вопросов местного значения в конкретном поселении, городском округе, районе.

При этом относительно немногочисленные публикации отечественных ученых и практиков по исследуемой проблематике показывают отсутствие научных основ её разработки. В частности, до сих пор не сформировано единое понятийное пространство категории «партисипаторное бюджетирование», что затрудняет анализ его влияния на развитие территорий.

Впервые словосочетание «Participatory budgeting» появилось в зарубежных научных изданиях в конце 1980-х и получило распространение в начале 1990-х. Вначале исследуемая категория стала использоваться для обозначения проектов, реализуемых в городе Порту-Алегри − столице штата Риу-Гранди-ду-Сул Бразилии, направленных на публичное обсуждение городских проблем и повышение уровня активности граждан. Превратившись в мирового лидера по количеству муниципалитетов, практикующих партисипаторное бюджетирование, Бразилия стала объектом бенчмаркинга не только для органов местной власти Латинской Америки, но и Европы, США, что привело в последующие 20 лет к распространению используемой в Бразилии терминологии.

В настоящее время термин «Партисипаторное бюджетирование» встречается все чаще как в работах отечественных ученых, так и на официальных сайтах органов власти всех уровней. При этом, наравне с исследуемым понятием в обоих источниках упоминаются такие категории, как: «Инициативное бюджетирование», «Партиципаторное бюджетирование», «Партисипативное бюджетирование» и «Экстра-бюджетирование», которые, безусловно, взаимосвязаны между собой, но все из них являются синонимичными.

[1] Партиципаторное бюджетирование (общая информация, мировая практика и российский опыт) // Ярославская областная Дума. − URL:http://www.duma.yar.ru/leftcolumn/materials/inform/ ia15_parcipat.html (дата обращения: 25.03.2016).

И несмотря на то, что по своей сути дефиниции «Партисипаторный», «Партиципаторный» и «Партисипативный» являются различными транскрипциями заимствованного термина «participatory» (от англ. дословно − участие), в российской практике определения приведенных категорий в контексте бюджетирования не всегда идентичны.

Термин «Партисипаторное бюджетирование», применяемый в мировой практике, имеет более широкое значение, чем в России, что обусловлено отличным от федерации правовым полем. Для отечественной практики, в отсутствие единого подхода, можно предложить следующее определение уточняемой категории:

Партисипаторное (партиципаторное) бюджетирование − это процесс разработки и утверждения и/или распределения части бюджетных средств муниципального образования в рамках проектного подхода с применением форм общественного участия в реализации местного самоуправления и/или при участии комиссии, состоящей из представителей администрации муниципального образования и его населения.

Противоречит сформулированным выводам подход к определению исследуемых категорий, предложенный Министерством финансов Свердловской области, согласно которому партисипаторное бюджетирование не подразумевает софинансирование проектов, в отличие от экстра-бюджетирования.

Взаимосвязь исследуемых категорий, учитывая работы только отечественных ученых, можно представить в виде схемы, представленной на рис. 1, которая уточняет понятийное пространство партисипаторного бюджетирования как возможного инструмента развития территорий в России.



Рисунок 1 − Понятийное пространство категории «Партисипаторное бюджетирование» в работах отечественных ученых

Figure 1 – Conceptual space of the category «Participatory budgeting» in the works of Russian scientists

С одной стороны, данный факт ставит под сомнение широкую трактовку категории «Партисипаторное бюджетирование», предложенную автором, а с другой подчеркивает многообразие существующих подходов и актуальность попытки систематизации представлений об исследуемом процессе, отраженной в данной работе.

Согласно подходу Вагина В.В., Гавриловой Н.В., Шаповаловой Н.А., занимающихся исследованием концептуальных основ реализации партисипаторного бюджетирования в рамках деятельности Центра инициативного бюджетирования научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации, «существует, по меньшей мере, пять критериев отнесения проектов к партисипаторному бюджетированию: обсуждение бюджетных вопросов; участие представителей местной власти; серийный процесс реализации; публичное общественное обсуждение с участием граждан; организация публичной отчетности»[1].

Согласно выводам, сформированным в рамках работы I Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию, «обязательными условиями партисипаторного бюджетирования являются:

− вовлечение жителей во все этапы бюджетного процесса, через встречи с экспертами, обучающие семинары азам бюджетного процесса;

− заинтересованное участие представителей администрации в публичных заседаниях;

− подведение итогов и отчет о расходовании бюджета, доступный любому жителю»[2].

Авторский подход, объединяющий две освещённые ранее позиции, заключается в предложении следующих критериев, выполнение которых характеризует наличие партисипаторного бюджетирования в муниципальном образовании:

1. повышение уровня знаний населения муниципального образования в сфере формирования территориального бюджета и использования его средств. Встречи с экспертами, обучающие семинары, обсуждение бюджетных вопросов в рамках форм общественного участия в местном самоуправление;

2. вовлечение жителей во все этапы местного бюджетного процесса: разработку (общественное обсуждение с участием граждан), утверждение, распределение, контроль расходования (организация публичной отчетности, т.е. публичное подведение итогов и наличие системы отчетности о расходовании бюджета с исчерпывающей информацией, доступной любому жителю муниципального образования);

3. заинтересованное участие представителей администрации муниципального образования (участие представителей местной власти) в публичных заседаниях по вопросам партисипаторного бюджетирования;

4. непрерывный процесс реализации партисипаторного бюджетирования (серийность, цикличность), в частности начало реализации нового проекта сразу после окончания предыдущего.

---

[1] Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Финансовый журнал. − 2015. − № 3 (25). − С. 117-122.

[2] В Москве проходит I Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию // Комитет гражданских инициатив. − URL: https://komitetgi.ru/news/news/2540/?month=10&year=2014&id=2540 (дата обращения: 02.03.2016).

В контексте социально-экономического развития территорий основная концепция применения партисипаторного бюджетирования может быть представлена следующем образом:

Партисипаторное бюджетирование − инструмент привлечения бюджетных средств на решение первостепенных, по мнению пользователей результатов проектов (населения), проблем местного значения. Основной эффект от которого заключается в увеличении количества и качества, востребованных общественных и частных благ (товаров, работ, услуг) предоставляемых населению территории.

Финансирование в рамках проектов партисипаторного бюджетирования в России может осуществляться в следующих направлениях:

− «организация в территориальных границах образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, снабжение населения топливом;

− содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования местного значения, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов муниципального образования;

− организация строительства и содержания жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

− создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования;

− создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

− организация благоустройства и озеленения территории, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах муниципального образования и др»[1].

В феврале 2015 Правительством Российской Федерации была принята Стратегия устойчивого развития сельских территорий до 2030 года, анализ которой позволил сделать вывод о том, что партисипаторное бюджетирование рассматривается в документе как инструмент повышения эффективности местного самоуправления. В частности, в Стратегии определена следующая задача: «развитие практики финансовой поддержки сельских сообществ на основе предоставления грантов на реализацию социально значимых проектов, иных форм поддержки местных инициатив сельских жителей»[2].

На современном этапе развитие территорий в рамках партисипаторного бюджетирования осуществляется в основном в рамках реализации:

− проектов Программы поддержки местных инициатив;

− проектов программы «Народный бюджет»;

− проектов программы «Народная инициатива»;

− проектов, реализуемых при поддержке Центра «RES PUBLICA» Европейского университета в Санкт-Петербурге.

---

[1] Методические рекомендации по реализации проектов партисипаторного и экстра-бюджетирования // Открытое правительство. − URL: http://budget.open.gov.ru/upload/iblock/f64/f64a83c0593d162f1272d0b0e61278f0.pdf (дата обращения: 03.05.2016).

[2] Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года // Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 N 151-р. − URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174933/ (дата обращения: 11.03.2016).

Одним из инструментов реализации партисипаторного бюджетирования в рамках проектного подхода в нашей стране является Программа поддержки местных инициатив (далее – ППМИ), реализуемая в нескольких субъектах Российской Федерации с 2007 года[1]. Среди них Ставропольский край (первый регион, начавший реализацию программы), Хабаровский край, Кировская, Тверская и Нижегородская области, республики Башкортостан, Карелия, Северная Осетия-Алания.

Суть программы заключается в том, что на территории городских округов, городских и сельских поселений в её рамках реализуются проекты, объект софинансирования которых выбирает население муниципального образования (последующий пользователь результатов проекта), оно же осуществляет контроль строительства или реконструкции объекта проекта, подписывает соответствующий акт приема-передачи.

Специфика софинансирования проектов в рамках ППМИ – самообложение населения для решения приоритетных, по его мнению, проблем развития общественной инфраструктуры: водоснабжение, дороги местного значения, освещение улиц, ремонт домов культуры и т.д. То есть участие в софинансировании проекта в процентном соотношении, минимальные границы которого установлены региональным законодательством.

Следует отметить, что проекты ППМИ по своей сути относятся к первой ступени партисипаторного бюджетирования, то есть являются формой инициативного (партисипативного) бюджетирования.

В результате реализации проектов инициативного бюджетирования в рамках ППМИ были решены первостепенные проблемы развития территории с позиции населения муниципальных образований, созданы и/ или реконструированы элементы транспортной, энергетической, социальной и коммунальной инфраструктуры. При этом совокупность реализуемых в течение года проектов ППМИ оказала значительный синергетический эффект на увеличение количества и качества общественных благ, предоставляемых населению в субъекте, осуществляющем программу.

В 2011 году в нескольких регионах России, в том числе Иркутской, Свердловской, Омской, Рязанской, Волгоградской областях, были запущены процедуры «Народного бюджета» в основе которых лежали некоторые принципы партисипаторного бюджетирования. В первоначальной форме проект «Народный бюджет» оказался низкоэффективным. Только несколько регионов смогли трансформировать изначальную процедуру в новую практику развития территорий. И всё же в рамках первоначальной версии проекта «Народный бюджет» с 2011–2013 года на территории многих деревень и сел были решены проблемы водоснабжения, освещения и опиловки деревьев[2].

В качестве самостоятельных инструментов партисипаторного бюджетирования следует рассматривать программу «Народный бюджет» (лучшая практика – Тульская область), программу «Народная инициатива» в Иркутской и Тамбовской областях.

---

[1] Лапушинская Г.К. Программа развития местных инициатив как основа развития муниципального образования и возможности подготовки муниципального управленческого резерва // Материалы XIV Российского Муниципального Форума – URL: http://municipal-sd.ru/video/anapa-2014/index.html (дата обращения: 17.04.2016).

[2] Вагин В.В. Инициативное бюджетирование: российская практика // Бюджет.RU, № 4 Апрель 2015. – URL: http://bujet.ru/article/274443.php?print=Y (дата обращения: 02.04.2016).

Под механизмом развития территорий в обозначенном контексте понимается совокупность взаимосвязанных методов и инструментов партисипаторного бюджетирования, используемых в конкретной региональной практике, для увеличения количества и качества, востребованных общественных и частных благ (товаров, работ, услуг) предоставляемых населению муниципального образования.

Систематизация представлений о партисипаторном бюджетировании как научном направлении и анализ регионального опыта его применения позволили сформировать факторы влияния данного инструмента на возможности развития территорий, такие как:

− реальность решения первостепенных, по мнению жителей территории, вопросов местного значения;

− разнообразие возможных направлений реализации проектов партисипаторного бюджетирования, что позволяет их рассматривать в качестве инструментов развития социальной, транспортной, энергетической или коммунальной сферы местного инфраструктурного комплекса;

− возможность привлечения для решения вопросов местного значения средств из регионального бюджета и внебюджетных источников;

− возникающая вследствие реализации проекта партисипаторного бюджетирования удовлетворённость населения территории качеством предоставляемых местных услуг и т.д.

Предложенные факторы непосредственно связанны с эффектами, возникающими вследствие реализации проекта партисипаторного бюджетирования. Основываясь на том, что эффект − это прежде всего результат, возникающий вследствие свершения какого-либо процесса, можно констатировать, что основные эффекты реализации партисипаторного бюджетирования на примере ППМИ были рассмотрены в предыдущем параграфе данной исследовательской работы и отражены на рисунке 3.

При этом следует отметить эффекты, достигаемые вследствие реализации партисипаторного бюджетирования на определенной территории, которые могут быть учтены при оценке социально-экономической эффективности его осуществления, и специфические эффекты, суть которых будет раскрыта далее.

Среди социально-экономических эффектов следует отметить достижимость бюджетной экономии, рост бюджетных доходов, появление новых рабочих мест, экологические эффекты, увеличение качества и количества предоставляемых услуг.

Достижимость последнего из отмеченных эффектов обусловлена главным принципом партисипаторного бюджетирования − участием граждан в распределении и последующем контроле использования бюджетных средств. Исследования показали, что в муниципалитетах, на территории которых были реализованы проекты, удовлетворённость населения услугами в месте проживания значительно возросла[1].

Учитывая взаимосвязь социальных и политических эффектов, вполне ожидаемо достижение в рамках партисипаторного бюджетирования:

− изменений в отношении населения к разным уровням власти (рост доверия населения к власти и ее действиям);

[1] Программа поддержки местных инициатив в России: итоги реализации и факторы успеха. − М., 2015. − С.14,15.

− изменений в понимании населением своей роли (активизация участия в местном самоуправлении, снижение иждивенческих настроений).

Прямая взаимосвязь предложенных факторов и перечисленных эффектов, в настоящее время делает наиболее целесообразным применение партисипаторного бюджетирования для развития сельских территорий.

По данным 2014 года, поселения, особенно сельские, по-прежнему сталкиваются с серьезными инфраструктурными проблемами. В сельской местности 32% сельских населённых пунктов не имеют центрального водоснабжения, население только 5% имеет возможность пользоваться канализацией, а в четверти сельских населенных пунктов страны отсутствуют проездные дороги с твердым покрытием.

Решение обозначенных и прочих местных проблем в рамках партисипаторного бюджетирования будет способствовать достижению устойчивого развития сельских территорий, которое следует понимать как «стабильное социально-экономическое развитие сельских территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель»[1].

К наиболее существенным результатам представленного исследования можно отнести следующие:

– уточнено и обоснованно понятийное пространство категории «Партисипаторное бюджетирование», в том числе на основе его разграничения с взаимосвязанными терминами и определениями;

− сформированы критерии-индикаторы реализации партисипаторного бюджетирования в муниципальном образовании;

− обоснованы факторы влияния партисипаторного бюджетирования на возможности развития территорий с учетом эффектов, которые могут быть получены от реализации муниципальных проектов.

Библиография/References:

1. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Финансовый журнал. − 2015. − № 3 (25). − С. 117-122.

2. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование: российская практика // Бюджет. – 2015. – № 4 Апрель − URL: http://bujet.ru/article/274443.php?print=Y (дата обращения: 02.04.2016).

3. Лапушинская Г.К. Программа развития местных инициатив как основа развития муниципального образования и возможности подготовки муниципального управленческого резерва // Материалы XIV Российского Муниципального Форума − URL: http://municipal-sd.ru/video/anapa-2014/index.html (дата обращения: 17.03.2016).

[1] Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года // Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 N 151-р − URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174933/ (дата обращения: 11.03.2016).

1. Vagin, V.V., Gavrilova, N.V., Shapovalova N.A. (2015) Initsiativnoe biudzhetirovanie: mezhdunarodnyi kontekst rossiiskoi versii [Proactive Budgeting: international context of the Russian version] // Finansovyi zhurnal [Financial journal]. − № 3 (25). − P. 117 – 122. (In Russ.)

2. Vagin, V.V. (2015) Initsiativnoe biudzhetirovanie: rossiiskaia praktika [Proactive Budgeting: Russian practice] // Biudzhet. – № 4. − URL: http://bujet.ru/article/274443.php?print=Y (data obrashcheniia: 02.03.2016). (In Russ.)

3. Lapushinskaia, G.K. Programma razvitiia mestnykh initsiativ kak osnova razvitiia munitsipal'nogo obrazovaniia i vozmozhnosti podgotovki munitsipal'nogo upravlencheskogo rezerva [Development Program of local initiatives as a basis for development of the municipality and the possibility of preparing the municipal management reserve] // Materialy XIV Rossiiskogo Munitsipal'nogo Foruma − URL:http://municipal-sd.ru/video/anapa-2014/index.html (data obrashcheniia: 17.03.2016). (In Russ.)